

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:124
Datum uitspraak	22 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 januari 1998, kenmerk NL 89621, heeft verweerder krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: EVOA) bezwaar gemaakt tegen het voornemen van Gentenaar Cleaning B.V. om 600.000 kilogram steekvast zuiveringsslib uit te voeren naar België.

Volledige tekst

E03990100/1.

Datum uitspraak: 22 oktober 2003.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Gentenaar Cleaning B.V.", gevestigd te Moerdijk, en de naamloze vennootschap "Scoribel N.V.", gevestigd te Seneffe (België),
appellanten,

en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 1998, kenmerk NL 89621, heeft verweerder krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de Verordening 259/93/EEG van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (hierna: EVOA) bezwaar gemaakt tegen het voornemen van Gentenaar Cleaning B.V. om 600.000 kilogram steekvast zuiveringsslib uit te voeren naar België.

Bij besluit van 18 december 1998, kenmerk IMA/98112296, verzonden op 22 december 1998, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 27 januari 1999, bij de Raad van State

ingekomen per fax op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 26 februari 1999.

Bij brief van 19 april 2000 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van de onderhavige zaak aangehouden in afwachting van het verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de vragen zoals die zijn geformuleerd in de verwijzingsuitspraken van de Afdeling van 8 augustus 2000 en 13 maart 2001.

Bij beschikking van 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00 tot en met C-311/00 respectievelijk bij arrest van 3 april 2003 in de zaak C-116/01 heeft het Hof uitspraak gedaan op de hierboven bedoelde vragen.

Van beide partijen zijn nadere stukken ontvangen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 september 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Laan, advocaat te Hoorn, en [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. R. Ahraoui, mr. C.M.A.W. Flendrie en ing. C.H.M. Luttikhuisen, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Gentenaar Cleaning B.V. heeft kennisgeving gedaan voornemens te zijn van 1 september 1997 tot en met 31 augustus 1998 600.000 kilogram steekvast zuiveringsslib over te brengen naar Scoribel N.V. te Seneffe in België. De overbrenging heeft tot doel dat het zuiveringsslib wordt ingezet bij Holcim (voorheen: Ciments d'Obourg) als brandstof voor cementovens en als grondstof ten behoeve van de fabricage van klinker (een grondstof voor cement), afhankelijk van de samenstelling van de afvalstroom in wisselende verhouding.

2.2. Verweerder heeft bij besluit van 27 januari 1998, krachtens artikel 4, derde lid, onder b, van de EVOA, gelezen in samenhang met het bepaalde in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (hierna: MJP-GA II), bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen overbrenging van het steekvaste zuiveringsslib naar België.

2.3. Appellanten bestrijden dat verweerder bezwaar mocht maken tegen de overbrenging. Daartoe voeren zij aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de afvalstoffen worden overgebracht met de bestemming verwijdering. Volgens appellanten dient de handeling met betrekking tot het steekvaste zuiveringsslib gekwalificeerd te worden als een handeling van nuttige toepassing en wel R1, hoofdgebruik als brandstof of andere wijze van energieopwekking, ten aanzien van de organische fractie, en R3, recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen) en R5, recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen, ten aanzien van de anorganische fractie, als bedoeld in bijlage II B van de Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (hierna: de kaderrichtlijn). In dit verband voeren appellanten aan dat de inzet van het steekvaste zuiveringsslib bij Holcim leidt tot een volledige benutting van de ingezette afvalstoffen. Daarbij wijzen appellanten op het feit dat de afvalstoffen als brandstof én als grondstof worden ingezet, waarbij primaire brand- en grondstoffen worden vervangen. Tezamen bezien is volgens appellanten sprake van 100% nuttige toepassing. Verweerder heeft volgens hen ten onrechte niet het rendement van het verwerkingsproces als geheel bij zijn besluit betrokken. Subsidiair betogen appellanten dat ook wanneer alleen naar de inzet

als brandstof wordt gekeken, sprake is van een handeling van nuttige toepassing. Appellanten betwisten dat de door verweerder gehanteerde criteria van calorische waarde en materiaalhergebruik van belang zijn bij het bepalen of sprake is van een handeling van nuttige toepassing of verwijdering, aangezien daarvoor geen steun is te vinden in de Europese regelgeving. De criteria van calorische waarde en materiaalhergebruik zijn verder naar de mening van appellanten onvoldoende door verweerder onderbouwd. Indien sprake zou zijn van verwijdering, is volgens appellanten het bestreden besluit in strijd met het Europees recht.

2.3.1. Verweerder is van mening dat het desbetreffende verwerkingsproces gekwalificeerd dient te worden als een verwijderingshandeling. Gelet op het bepaalde in bijlage II B van de kaderrichtlijn is volgens verweerder een gecombineerde beoordeling van het proces, zoals door appellanten voorgestaan, niet mogelijk.

De inzet als brandstof kan volgens verweerder niet worden gekwalificeerd als een handeling R1, hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking, van bijlage II B van de kaderrichtlijn. Verweerder heeft gesteld dat het onderscheid tussen de handeling van nuttige toepassing R1, hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking, van bijlage II B en de verwijderingshandeling D10, verbranding op het land, van bijlage II A van de kaderrichtlijn onduidelijk is en dat voorkomen dient te worden dat onder de noemer van nuttige toepassing afvalstromen worden overgebracht die in feite worden verwijderd. Als criterium voor de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing met als hoofdgebruik brandstof is in het bestreden besluit door verweerder uitgegaan van de calorische waarde van de afvalstof. Verweerder, die zich hierbij baseert op het MJP-GA II, stelt zich op het standpunt dat de onderhavige afvalstoffen niet voldoen aan de minimaal vereiste calorische waarde voor nuttige toepassing. In zijn nadere memorie en ter zitting heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat sprake is van verwijdering, omdat vaststaat dat het merendeel van de afvalstoffen niet wordt verbrand nu de onderhavige afvalstoffen ongeveer 14 tot 21% organisch materiaal bevatten. Van hoofdgebruik als brandstof is derhalve geen sprake, aldus verweerder.

Evenmin bestaat er volgens verweerder, die zich hierbij eveneens baseert op het MJP-GA II, aanleiding om de handeling uit een oogpunt van materiaalhergebruik aan te merken als nuttige toepassing nu slechts een laag percentage aan materiaal uit de afvalstoffen kan worden hergebruikt en de onderhavige afvalstoffen derhalve niet kunnen zorgen voor een afdoende vervanging van primaire grondstoffen.

Nu er voldoende verbrandingscapaciteit in Nederland is voor definitief te verwijderen afvalstromen heeft verweerder bezwaar gemaakt tegen de overbrenging van de afvalstoffen.

2.4. Het Hof heeft in zijn beschikking van 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00 tot en met C-311/00 voor recht verklaard dat uit het bij de EVOA ingevoerde stelsel voortvloeit, dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, indien zij van mening is dat in de kennisgeving het doel van overbrenging van afvalstoffen ten onrechte als een nuttige toepassing is aangemerkt, haar bezwaar tegen de overbrenging moet baseren op deze onjuiste indeling, zonder te verwijzen naar één van de bijzondere bepalingen van de Verordening, zoals met name artikel 4, derde lid, onder b, waarin de bezwaren zijn omschreven die de lidstaten kunnen maken tegen de overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen.

2.4.1. De Afdeling stelt vast dat Gentenaar Cleaning B.V. kennisgeving heeft gedaan voor de overbrenging naar België van de onderhavige afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing.

Gelet hierop is het bezwaar van verweerder, nu dit is gebaseerd op artikel 4, derde lid, onder b, van de EVOA en gezien in het licht van de beschikking van het Hof van 27 februari 2003, in strijd met het stelsel van de EVOA. Het beroep treft doel. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Overigens merkt de Afdeling op dat is gebleken dat de onderhavige afvalstoffen in dit geval niet rechtstreeks naar de cementindustrie worden overgebracht. De afvalstoffen worden eerst naar Scoribel N.V. overgebracht en aldaar - indien noodzakelijk - op enigerlei wijze voorbewerkt alvorens zij (kunnen) worden ingezet in de cementindustrie. Niet kan worden uitgesloten dat deze voorbewerking door verweerder bij zijn besluitvorming had moeten worden betrokken.

2.5. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.6. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 december 1998, kenmerk IMA/98112296;

III. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 680,37, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) te worden betaald aan appellanten;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 190,59) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Plambeck

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 oktober 2003.

159-373.